

Area de Estudios Económicos

ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

2010
OCTUBRE
38

El déficit público español
en perspectiva europea:
un problema de ingresos

MANUEL LAGO

GABINETE ECONÓMICO | CCOO GALICIA



Fundación 1º de Mayo | Centro Sindical de Estudios
C/ Arenal, 11. 28013 Madrid. Tel.: 913640601. Fax: 913640838
www.1mayo.ccoo.es | 1mayo@1mayo.ccoo.es

Estudios de la Fundación. ISSN: 1989-4732

El déficit público español en perspectiva europea: un problema de ingresos

MANUEL LAGO

GABINETE ECONÓMICO | CCOO GALICIA

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. EL GASTO AUMENTA DE FORMA SIMILAR A LA MEDIA DE LA UNIÓN EUROPEA.
- III. EL ORIGEN DE NUESTRO DIFERENCIAL SE HALLA EN EL DESPLOME DE LOS INGRESOS
- IV. EL COMPORTAMIENTO DE LOS DIFERENTES IMPUESTOS
- V. CONCLUSIÓN

RESUMEN EJECUTIVO

En los dos años de la crisis, las cuentas públicas de España han sufrido un grave deterioro. Hemos transitado aceleradamente desde un superávit del 1,9% del PIB en 2007 a un déficit del 11,2% del PIB en 2009. Con este cambio, España pasó de ser uno de los estados de la Unión con cuentas públicas más saneadas a colocarse entre los países con mayores desequilibrios.

La responsabilidad de este deterioro se reparte casi a partes iguales entre el aumento de los gastos y la disminución de los ingresos. En el lado del gasto el comportamiento de la economía española es similar a la media de los países de la Unión Europea (UE). Frente a un aumento del gasto público medio de 5 puntos de PIB en España el incremento es de 6,5 puntos. La diferencia de 1,5 puntos viene explicada en su integridad por el aumento del gasto en prestaciones por desempleo consecuencia del brutal crecimiento del paro en España.

Además, hay que destacar que el conjunto de medidas de gasto que adoptó el gobierno para combatir la crisis apenas suponen 1,1 puntos del PIB, lo que sumado al incremento

del gasto en desempleo de 1,5 puntos puede concluirse que el efecto directo de la crisis, incluidas las medidas discrecionales de respuesta, son responsables de menos de la mitad del aumento del gasto.

Dicho de otra forma, es la inercia en la evolución del gasto y no el plan de estímulo económico o la actuación de estabilizadores automáticos como el gasto en desempleo lo que hace crecer el gasto público hasta esos 6,6 puntos del PIB.

Pero el diferencial más relevante, tanto cualitativo como cuantitativo, de la economía española en comparación con los países de su entorno es lo que sucede con los ingresos tributarios. Mientras que en la media de la UE los ingresos tributarios solo bajan 0,9 puntos de PIB (en Alemania incluso aumentan 0,4 puntos) en España se desploman en 6,5 puntos.

En términos aritméticos se puede decir que si España hubiera tenido en los ingresos un comportamiento similar al resto de países de su entorno, el año 2009 se habría cerrado con un déficit próximo al 5% del PIB, un valor que nos volvería a colocar entre los países con mejores registros de la UE.

Aunque la explicación de este diferencial es una tarea muy relevante para definir la estrategia más adecuada para enfrentarse al déficit público, sorprendentemente no ha sido suficientemente abordada. Se sabe que las medidas de rebajas impositivas como parte de la política de estímulo a la economía tienen, para 2009, un coste de 1,1 puntos del PIB. Se estima que la materialización de los efectos de rebajas fiscales anteriores a la crisis ha tenido un coste fiscal del entorno de los 2 puntos del PIB. Pero sigue habiendo una diferencia de 3,5 puntos en el desplome de los ingresos que no pueden explicar alusiones genéricas a la caída de la actividad, porque en España el PIB y el resto de variables económicas relacionadas con el (demanda, consumo privado...) tiene un comportamiento similar al del resto de países de la UE.

Y eso puede llevar a pensar que además de las rebajas fiscales, unas coyunturales y otras con voluntad de permanencia, que potencian la elasticidad recaudación/PIB existen otras razones como, por ejemplo el aumento de la economía sumergida y por lo tanto del fraude fiscal.

En 2009 los ingresos tributarios por IRPF, un impuesto que básicamente soportan los trabajadores, son un 12% inferiores a los de 2007. Pero los ingresos por IVA caen en un 40% entre esos dos años; y el Impuesto de Sociedades pierde el 55% de su capacidad recaudatoria de 2007.

En todo caso, al analizar el origen del problema del déficit en España se hace evidente que la estrategia adoptada por el gobierno de reequilibrar las cuentas públicas actuando solo reduciendo el gasto no solo es injusta sino que está condenada al fracaso. Por el contrario, el modelo de reequilibrio público tiene que combinar las políticas de austeridad real con una apuesta decidida para recuperar nuestro nivel de ingresos, al menos hasta situarnos en la media de la Unión Europea.

Lo anterior significa, necesariamente, actuar en una doble dirección. En primer lugar, y como condición previa es imprescindible impulsar de forma inmediata una lucha decidida contra los defraudadores fiscales.

En segundo lugar, ya es la hora de proponer y consensuar una amplia reforma fiscal que afecte al conjunto de impuestos que sirva para devolverle a nuestro sistema tributario las características de suficiencia y equidad propias de los países más avanzados de Europa

I. INTRODUCCION

El déficit público aparece en España como problema económico reciente a partir del año 2008, esto es, el año en el que se manifiesta la recesión económica con toda su crudeza, en especial a partir del segundo trimestre.

Durante toda la década anterior las cuentas del conjunto de las Administraciones del Estado apenas tenían pequeños desequilibrios e incluso en los tres años anteriores al inicio de la crisis, las cuentas públicas se cerraron en superávit.

Esta información objetiva de la realidad de las cuentas públicas viene a señalar que la economía española no tiene un problema de largo plazo o estructural con el déficit. El desequilibrio actual está directamente vinculado a problemas y decisiones concretas, que afectan tanto a gastos como a ingresos y que más adelante detallaremos.

En la década iniciada en el 2000 el conjunto de las administraciones públicas (Administración Central, Comunidades Autónomas, Administraciones Locales y la Seguridad Social) estaban en situación de práctico equilibrio e incluso superávit. Desde el año 2000 al 2004, las cuentas consolidadas se cerraron con déficit muy pequeños, casi en equilibrio, siempre por debajo del 1% del PIB y cumpliendo holgadamente el límite del 3% de déficit establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea.

En los tres años siguientes, y a caballo de la intensa expansión de la economía española, las cuentas públicas se cerraron con superávit significativos, en el entorno del 2% y se alcanzó un logro desconocido en nuestra historia económica reciente: encadenar tres ejercicios consecutivos con superávit presupuestario

EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO EN ESPAÑA

Año	Déficit	Superávit
2000	-1,0	-
2001	-0,6	-
2002	-0,5	-
2003	-0,2	-
2004	-0,3	-
2005	-	1,0
2006	-	2,0
2007	-	1,9
2008	-4,1	-
2009	-11,2	-

Fuente: elaboración propia sobre datos del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH)

Dicho lo anterior, es verdad que tanto la economía como las cuentas públicas crecían de forma desequilibrada. España era, y es, uno de los países de la Unión Europea con un menor gasto público y unos ingresos públicos que se sitúan entre los más bajos de la UE medidos como porcentaje del PIB.

Y sin embargo, a pesar de esta menor presión fiscal, de la insuficiencia del sistema tributario, de la endeble presencia de lo público, de los desequilibrios evidentes en las figuras tributarias en estos años, se tomaron decisiones que están teniendo un grave coste a partir del año 2009.

Sin entender primero la fragilidad de nuestro modelo y negándose después a aceptar la lógica de la crisis, el gobierno y una gran mayoría de las Comunidades Autónomas, se lanzaron a un proceso de desfiscalización eliminando impuestos o introduciendo rebajas y regalos fiscales hasta provocar la crisis fiscal que hoy padecemos

II. EL GASTO AUMENTA DE FORMA SIMILAR A LA MEDIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Todavía en el año 2007 las cuentas del conjunto de las administraciones públicas se cerraron con un superávit de 20.066 millones de euros, que equivalían al 1,9% del PIB de ese año. Con esta cifra España se colocaba entre los países de la Unión Europea con las cuentas más saneadas. En 2009, tras dos años de sufrir los estragos de la Gran Recesión, se cerraron con un déficit de 117.630 millones de euros, una cifra que representó el 11,2% del PIB. Con ello España se situó entre los países con mayores desequilibrios presupuestarios, compartiendo grupo con Irlanda, Gran Bretaña, Grecia y Portugal.

Existe un consenso generalizado que un déficit público del 11,2% constituye un grave desequilibrio macroeconómico que tiene que ser corregido. Pero para decidir como hacerlo hay que saber primero cual es la causa de ese déficit. La versión más difundida es que el origen se encuentra en un aumento excesivo del gasto público. Versión que comparten gobierno y oposición de derechas, PP y CiU, y que explica que su tratamiento para corregirlo es reducir el gasto, aplicando para ello políticas de ajuste.

Congelar las pensiones, bajarles el sueldo a los empleados públicos, recortar las prestaciones sociales o reducir la inversión pública son ejemplos evidentes en los que se concreta esta alternativa que denominan de austeridad pero que en realidad es de recortes de los derechos laborales y sociales, además de un freno a la propia recuperación de la actividad económica.

DEFICIT PÚBLICO EN % DEL PIB

	2007	2008	2009
ALEMANIA	0,2	0,0	-3,3
FRANCIA	-2,7	-3,3	-7,5
ITALIA	-1,5	-2,7	-5,1
GRAN BRETAÑA	-2,8	-4,9	-11,5
ESPAÑA	+1,9	-4,1	-11,2
ZONA EURO	-0,6	-2,0	-6,3
U.E. 27	-0,8	-2,3	-6,8

Fuente; elaboración propia sobre datos EUROSTAT

Sin embargo, este diagnóstico que culpa del desequilibrio al aumento desmedido del gasto es falso. O, al menos, no cuenta toda la verdad. Es cierto que el desequilibrio en las cuentas públicas en 2009 se debe en parte a un aumento del gasto de 6,7 puntos del PIB. Pero también, y sin duda es lo más relevante, los ingresos del estado también se redujeron en otros 6,6 puntos, una cifra prácticamente igual al aumento del gasto.

Y aquí aparece un claro diferencial de la respuesta de la economía española a la recesión. Porque hemos tenido un comportamiento similar al resto de países de la zona euro

en el aumento del gasto, pero no en la caída de los ingresos.

En los dos años de crisis el gasto público aumentó en 6,7 puntos del PIB. Existen al menos cinco factores que explican este incremento del gasto expresado como porcentaje del PIB:

- El coste de las políticas de estímulo a la actividad de la demanda
- Los planes de rescates del sistema financiero y el apoyo a algunos sectores productivos.
- La actuación de los estabilizadores automáticos
- La inercia en el crecimiento del gasto público
- La propia reducción del PIB

En sentido estricto solo los dos primeros pueden considerarse decisiones del gobierno para impulsar la demanda agregada y paliar los efectos de la crisis al tiempo que se apoya a sectores considerados estratégicos. EN términos cuantitativos, las iniciativas incluidas en el Plan E como los rescates a las entidades financieras no han sido los factores de incremento del gasto más importantes.

En concreto, los planes de estímulo a la actividad fueron dos. El primero, y más conocido, fue el Fondo Estatal para la Inversión Local (FEIL) que dotado con 8.000 millones de euros se transfirió a los ayuntamientos para financiar obras públicas en sus respectivos ámbitos. El segundo fue el Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo (FEDEE) dotado con 3.000 millones de euros, cifra que incluía acciones muy diversas: la dotación de 800 millones de euros para apoyar a la industria del automóvil, 575 millones de euros en actuaciones en medioambiente, 490 millones en ciencia e innovación o 430 millones para impulsar la aplicación de la Ley de Dependencia y otras acciones menores. En paralelo, el gobierno aprobó un subsidio de 420 euros para los parados que agotaran sus prestaciones por desempleo con un coste anual estimado de 1.342 millones de euros.

Por su parte, los rescates al sistema financiero, básicamente el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros (FAAF), el programa de avales a la emisión de deuda por las entidades financieras, las operaciones del ICO y el Fondo para la Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), no incluían medidas que afectaran al gasto público, de tal forma que no han influido en el aumento del déficit.

En consecuencia, si acumulamos las actuaciones que sí afectan al gasto y al déficit público, debemos concluir que el gobierno sólo gastó 12.342 millones de euros en actuaciones discrecionales contra los efectos de la crisis, lo que equivale al 1,2% del PIB español de 2009.

Como consecuencia directa de la crisis, pero al margen de la voluntariedad del gobierno, está el aumento en el gasto por desempleo, como consecuencia del brutal incremento del paro. De 2007 a 2009, el gasto en protección a los desempleados pasó de 15.028 millones de euros a 30.162, un salto de 15.134 millones de euros, que supone el 1,5% del PIB.

Si tenemos en cuenta que el gasto público en la Unión Europea aumentó en 5 puntos del PIB con la crisis y en España 6,6 puntos, el aumento en 1,5 puntos del gasto en prestaciones por desempleo explica por sí solo todo el diferencial negativo de nuestro país en comparación con la media europea. Dicho de otra forma, si excluimos el efecto del desempleo, el gasto público aumentó en España durante la recesión lo mismo que en países como Alemania o Francia. Aquí hay que recordar que, en su parte fundamental, las prestaciones por desempleo son un derecho subjetivo que generan las personas por las cotizaciones pagadas previamente.

En todo caso la suma de las decisiones discrecionales del gobierno (Plan E y aumento en la protección a los desempleados) y el aumento del gasto en desempleo (como la principal respuesta de los estabilizadores automáticos de gasto), es una cifra equivalente al 2,7% del PIB, lo que supone poco más de un tercio del aumento en 6,6 puntos de gasto desde 2007. Los restantes 3,9 puntos hay que buscarlos en el resto de los factores antes citados. En particular, la inercia del crecimiento en el gasto corriente (gastos de personal y consumos intermedios de bienes y servicios), el mantenimiento de los gastos de capital y la continuidad de las prestaciones sociales al margen de la protección por desempleo. Además, la caída del PIB nominal se traduce de forma automática en un mayor peso relativo del gasto público aunque este se mantenga congelado. Dado el nivel de gasto, una caída de un punto en el PIB se traslada de forma aritmética a un aumento del gasto sobre PIB de 0,4 puntos aunque el gasto no varíe. Los 3,7 puntos en los que se redujo el PIB nominal español en 2009 explican un aumento del peso del gasto público de 1,5 puntos.

GASTO PÚBLICO EN % DEL PIB

	2007	2008	2009
ALEMANIA	43,7	43,7	47,6
FRANCIA	52,3	52,8	55,6
ITALIA	48,8	48,8	51,9
GRAN BRETAÑA	44,2	47,3	51,7
ESPAÑA	39,2	41,1	45,9
ZONA EURO	46,0	46,8	50,7
U.E. 27	45,7	46,9	50,7

Fuente; elaboración propia sobre datos EUROSTAT

En cualquier caso la comparación de la realidad española con la de los países con los que compartimos la UE demuestra que nuestro problema no está en la evolución de los gastos. En 2009 el gasto público en España fue del 45,9% del PIB mientras que la media de la zona euro llegó al 50,7%, esto es, casi cinco puntos más que nosotros. Para responder a la recesión, todos los países incrementaron su gasto. Es cierto que España está entre los que más lo hicieron, por el gasto en desempleo, pero no muy lejos de la media. Incluso países como Gran Bretaña aumentaron su gasto más que nosotros.

En todo caso, España sigue teniendo un gasto público cinco puntos por debajo de la media de la Unión Europea y a más de diez puntos por detrás de países como Francia, Suecia o Dinamarca.

III. EL ORIGEN DE NUESTRO DIFERENCIAL SE HALLA EN EL DESPLOME DE LOS INGRESOS

Donde si existe una enorme diferencia con la media comunitaria es en los ingresos. En los países de la Unión Europea los ingresos públicos en la crisis solo se han reducido en 0,9 puntos del PIB, mientras que en España se desplomaban en 6,4 puntos.

INGRESOS NO FINANCIEROS EN % DEL PIB

	2007	2008	2009
ALEMANIA	43,9	43,7	44,3
FRANCIA	49,6	49,5	48,1
ITALIA	46,4	46,2	46,6
GRAN BRETAÑA	41,5	42,5	40,3
ESPAÑA	41,1	37,0	34,5
ZONA EURO	45,4	44,9	44,4
U.E. 27	44,9	44,6	44,0

Fuente; elaboración propia sobre datos EUROSTAT

Nuestro problema estuvo y está en los ingresos. Si los ingresos se hubieran comportado como la media europea, el déficit español en 2009 hubiera sido poco más del 5% del PIB, lo que nos habría situado en una posición cómoda entre los mejores de los grandes países de la UE.

La comparación de lo que ha sucedido en el período de crisis con los impuestos en España y el resto de países de la Unión es realmente sorprendente. Mientras que en estos dos años la presión fiscal en los grandes países de la UE se mantenía o incluso aumentaba, en nuestro país se desplomaba. Si en 2007 la presión fiscal española estaba 3,8 puntos por debajo de la media, en 2009 el diferencial se disparó hasta 9,5 puntos.

Con este dato España se sitúa en el grupo de países con menor presión e ingresos públicos. España comparte este grupo con Rumania y Letonia y estamos ahora a más de veinte puntos de países como Suecia, Dinamarca o Finlandia. Esta es la realidad actual de la fiscalidad española: partiendo de un nivel bajo, la crisis nos ha colocado en el pelotón de cola de la UE.

VARIACION DEL PIB E INGRESOS NON FINANCIEROS 2009-2007

	PIB	INGRESOS
ALEMANIA	-3,7	+0,4
FRANCIA	-2,2	-1,5
ITALIA	-6,0	+0,2
GRAN BRETAÑA	-4,2	-1,2
ESPAÑA	-2,4	-6,6
ZONA EURO	-3,1	-1
U.E. 27	-3,2	-0,9

Fuente; elaboración propia sobre datos EUROSTAT

Este comportamiento tan diferente de nuestra fiscalidad no se explica solo por la evolución de la actividad económica. En primer lugar porque la presión fiscal se calcula como un cociente entre los ingresos tributarios y el PIB, de forma que si se reduce la presión fiscal es porque la recaudación cae más que proporcionalmente de lo que lo hace la producción de bienes y servicios. En segundo lugar porque en todos los países de la UE el PIB ha caído en estos dos años, pero los ingresos tributarios se han mantenido.

Así en Alemania con una caída del PIB del - 3,7% en dos años, la presión fiscal aumentó en 0,4 puntos. En Francia con una reducción de 2,2 puntos del PIB la presión fiscal se

redujo en 1,5 puntos. Pero esto no es lo que sucedió en España. En nuestro país con una caída del PIB del -2,4% desde 2007 la presión fiscal se desplomo en 6,6 puntos. En síntesis, con una caída similar de la actividad económica como expresión de la crisis, la recaudación tributaria en España se desploma mientras que se mantiene en la media de los 27 países de la UE y en algunos, como Alemania o Italia, incluso crece.

Es cierto que los efectos de la crisis son diferentes según la especialización productiva de cada territorio y que en el caso español los ingresos tributarios vinculados a la enorme especulación inmobiliaria eran tan excesivos como el resto de variables vinculadas a la misma. Pero siendo esto relevante no es suficiente para explicar la falta de proporción, la sorprendente elasticidad, entre la caída del PIB y los ingresos tributarios; no es suficiente argumentar sobre la explosión de la burbuja inmobiliaria para explicar la enorme elasticidad entre la caída de la actividad económica y de los ingresos tributarios.

En primer lugar, porque esa caída en la actividad de la construcción ya está reflejada en el PIB, aunque es cierto que existen operaciones inmobiliarias que generan ingresos tributarios, como las ventas de vivienda usada, que no repercuten en el PIB.

En segundo lugar, porque en otros países de la UE que han sufrido un problema similar no se ha producido un desplome de los ingresos como en España. En concreto en Gran Bretaña la presión fiscal cayó en 1,2 puntos del PIB y en Irlanda, país paradigmático de los efectos destructivos de esta crisis, la caída fue de 2,6 puntos, una cifra que aún siendo alta es muy inferior a la española.

Aun aceptando la intensa caída en la actividad económica y los efectos diferentes de la crisis en cada país según sus propias particularidades hay que buscar factores y razones más concretas que expliquen de forma objetiva al menos una parte significativa del diferencial negativo de España.

IV. EL COMPORTAMIENTO DE LOS DIFERENTES IMPUESTOS

Aún no existe suficiente información para determinar de forma detallada las razones que podrían explicar este diferencial negativo para España en su capacidad recaudatoria. Pero si que existe evidencia sobre alguno de los elementos que sin duda explican una parte del problema.

Uno de ellos es, sin duda, que en 2009 se han visto los efectos de las rebajas fiscales aprobadas en 2007 y 2008, años en los que continuó el proceso de reformas a la baja de nuestra fiscalidad. En el propio periodo de crisis, el gobierno adoptó una serie de medidas que repercutieron en una caída de los ingresos tributarios. Según las estimaciones oficiales, el importe global de estas medidas fue de 11.500 millones de euros de menor recaudación fiscal, Una cifra que equivale al 1,1% del PIB del año 2009.

Las medidas más relevantes de este paquete de estímulo fiscal, vía reducción de impuestos, y que forma parte por lo tanto del conjunto del Plan E, fueron la práctica eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio, con un coste anual de 2.300 millones de euros, la deducción de 400 euros en el IRPF (posteriormente anulada) con un coste anual de 1.900 millones de euros y la modificación del régimen de IVA, con un impacto de 5.600 millones de euros. Algunas de estas medidas tienen un carácter temporal y limitado en el tiempo, como es el caso de los cambios en el reglamento del IVA o la deducción de los 400 euros en el IRPF. Otras, como el Impuesto de Patrimonio, tienen vocación de permanencia.

Pero además de estas medidas, tomadas dentro del plan anticrisis del gobierno, en 2008 y 2009 se han materializado los efectos de las distintas reformas del sistema fiscal español. Las modificaciones en el IRPF, los cambios intensos en el Impuesto de Sociedades, la práctica desaparición del Impuesto de Patrimonio y del Impuesto de Sucesiones, realizadas en el momento de máxima expansión del ciclo económico, cuando parecía que sobraban los recursos públicos, han provocado una fuerte caída en la recaudación.

Algunas estimaciones calculan que el coste fiscal de las sucesivas rebajas impositivas de los últimos años se eleva a dos puntos del PIB. Si acumulamos ambos efectos, la caída de 1,1 puntos de ingresos tributarios como consecuencia de las medidas anticrisis del gobierno y de los 2 puntos de menor recaudación derivada de las rebajas fiscales aprobadas en los últimos años, tenemos la explicación para la caída de 3 puntos del PIB.

RECAUDACIÓN TRIBUTARIA ESTADO

	2007	2009	200-2007
IRPF	72.614	63.856	-12%
Imp. de Sociedades	44.823	20.188	-55%
IVA	55.849	33.573	-40%
Imp. Especiales	19.786	19.340	-2%
Resto	6.756	6.225	-8%
Total	199.828	143.182	-28%

Un segundo factor explicativo de la caída de los ingresos es el que se puede deducir de la diferente evolución de los ingresos tributarios desde el año 2007. Los cambios son tan radicales que hacen retroceder todavía más la ya débil equidad del sistema fiscal español. Al mismo tiempo, provocan una desconfianza justificada sobre que se este produciendo un incremento de la economía sumergida y del fraude fiscal al calor de la crisis.

Los datos de la evolución de la recaudación aportada por las distintas figuras tributarias son contundentes. Entre 2007 y 2009 los ingresos tributarios, que son los computables en términos de déficit público, cayeron en 53.114 millones de euros, una reducción del 27,5% en comparación con el año inicial.

Esta cifra global está conformada por:

- una caída del IRPF de 8.757 millones, equivalente al 12,9% de lo recaudado en 2007.
- una caída de 24.635 millones de euros en el Impuesto de Sociedades, equivalente al 54,9% inicial.
- y una caída de 22.284 millones de euros en el IVA, el 39,9% de la recaudación de 2007.

La aportación de los diferentes impuestos cambia de forma radical en los dos años de la crisis. El IRPF, que recae fundamentalmente sobre las rentas del trabajo, incrementa en nueve puntos su contribución a la recaudación porque pasa de aportar el 36% de los ingresos tributarios de 2007 hasta el 45% en 2009.

En el extremo contrario el Impuesto de Sociedades que grava los beneficios de las empresas que en 2007 recaudaba el 22% del total en 2009 ya solo aporta el 14%, una pérdida de ocho puntos en tan solo dos años.

En una posición intermedia está el IVA, que en la crisis pasó de representar el 28% del total de los ingresos a menos del 23%, una caída de cinco puntos en su contribución a la recaudación tributaria.

Estos datos hacen necesaria una sólida explicación de las enormes diferencias entre los tributos recaudados sobre las rentas del trabajo, las más controladas por la Agencia Tributaria, y los impuestos sobre los beneficios de las empresas y los que se cargan sobre las ventas de empresas, autónomos y profesionales.

En estos últimos sujetos fiscales se concentra la inmensa mayoría del fraude y por ello no es nada tranquilizador comprobar cómo se desploma la recaudación de los impuestos que gravan sus rentas o sus ingresos.

La comparación de las bases imponibles de cada impuesto con la recaudación obtenida añade todavía más preocupación. Entre 2007 y 2009 la renta bruta de los hogares, que conforma la base imponible del IRPF, aumentó en un 1,5% mientras que la recaudación del Impuesto de la Renta cayó el 12% en comparación con el año 2007.

La base imponible consolidada del Impuesto de sociedades cayó en los dos años de crisis el 53% y como consecuencia la recaudación del impuesto se redujo en el 55%.

Por último, el IVA sufre una caída del 12% en su base imponible, determinada por el gasto final sujeto al impuesto, pero los ingresos tributarios por IVA se desplomaron en un 40% en estos dos años.

Un desequilibrio de este nivel entre la evolución de la base imponible y los ingresos tributarios por IVA hace necesaria una explicación solvente para mantener la credibilidad social del sistema.

Probablemente en la explicación confluyan varios factores, desde un aumento de la ocultación fiscal hasta los efectos que en la recaudación efectiva han tenido los cambios en la norma y la gestión del impuesto.

Una aproximación a los efectos de los cambios normativos y de gestión del impuesto la proporciona la enorme diferencia entre el IVA devengado en cada ejercicio, en especial 2009, y el IVA realmente ingresado en cada ejercicio. Esta diferencia temporal entre la obligación generada y el ingreso en caja del impuesto tiene en 2009 una dimensión excepcional ya que en este ejercicio alcanza los 14.459 millones de euros, una cifra que equivale al 30% del IVA devengado algo que nunca había sucedido.

La aprobación para 2009 de la opción de la devolución mensual y los cambios que favorecieron la solicitud de aplazamiento del pago del IVA, que también se multiplicaron en 2009, explican en gran medida ese diferencial temporal entre el devengo y el pago del impuesto. La evolución de la recaudación del IVA entre enero y julio de 2010 avala esta interpretación, ya que en este periodo de siete meses la recaudación por IVA ha crecido de forma espectacular sobre el mismo periodo del año 2009. Por lo tanto el IVA no cayó tanto en 2009 ni está creciendo tanto en 2010.

V. CONCLUSIÓN

La conclusión es evidente. La estrategia adoptada por el gobierno de reequilibrar las cuentas públicas actuando solo reduciendo el gasto no solo es injusta sino que está condenada al fracaso. Por el contrario, el modelo de reequilibrio público tiene que com-

binar las políticas de austeridad real con una apuesta decidida para recuperar nuestro nivel de ingresos, al menos hasta situarnos en la media de la Unión Europea

Y esto significa, necesariamente, actuar en una doble dirección. En primer lugar, y como condición previa, es imprescindible impulsar de forma inmediata una lucha decidida contra los defraudadores fiscales.

En segundo lugar, es la hora de proponer y consensuar una amplia reforma fiscal que afecte al conjunto de impuestos que sirva para devolverle a nuestro sistema tributario las características de suficiencia y equidad como las que tienen los países más avanzados de Europa.